



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 31 grudnia 2012 r.

Poz. 6468

### UCHWAŁA NR 21/1516/2012 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 28 listopada 2012 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XX/101/12 Rady Miejskiej w Kobylinie z dnia 27 czerwca 2012 roku w sprawie zasad udzielania dotacji celowej dla gminnej spółki wodnej działającej na terenie gminy Kobylin, będącej podmiotem nie zaliczanym do sektora finansów publicznych, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposobu jej rozliczania jako podjętej z naruszeniem przepisów wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 7 listopada 2012 roku, Rada Miejska w Kobylinie określiła zasady udzielania dotacji celowej dla gminnej spółki wodnej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposób jej rozliczania.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XX/101/12 Rady Miejskiej w Kobylinie z dnia 27 czerwca 2012 r., z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 28 października 2012 roku.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Jako podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz art. 164 ust. 5a – 5d ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 poz. 145).

W myśl zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy władzy publicznej, do których należą organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą działać w granicach określonych przez prawo kompetencji i przypisanych im zadań z zachowaniem trybu postępowania, które wyznaczają tym samym granice ich aktywności.

Stosownie do postanowień wynikających z normy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Przepisy art. 164 ust. 5a - 5d ustawy Prawo wodne określają, że spółki wodne mogą korzystać z pomocy finansowej z budżetu jednostek samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji. Pomoc finansowa, polega na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Właściwość rad gmin odnośnie stanowienia w sprawach dotacji dla spółek wodnych określa przepis art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne, który stanowi, że zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 5b, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w drodze uchwały.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został przepis art. 221 ustawy o finansach publicznych. Z art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z wyżej określonym podmiotem (ust. 2). W ust. 3 przytoczonego przepisu ustawodawca postanowił, co powinna określać umowa. Natomiast ust. 4 wspomnianego przepisu daje kompetencje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, który powinien uwzględniać zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Przepisy art. 221 ustawy o finansach publicznych zostały niewłaściwie przywołane w podstawie prawnej uchwały. Jedyną podstawą do udzielania dotacji celowej spółce wodnej jest art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne. Podejmowanie przez organ stanowiący uchwał na podstawie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych odbywa się w odrębnym trybie, dotyczy innych zadań i innych podmiotów i nie można na ich podstawie regulować materii udzielania dotacji spółkom wodnym. W myśl § 136 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w uchwale nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Kobylinie określiła tryb postępowania o udzielenie dotacji z budżetu gminnej spółce wodnej, sposób jej rozliczania i kontroli wykonania zadań.

W art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne zapisano, iż zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 5b, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały. Ustawa Prawo wodne określiła, że z pomocy finansowej na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji, która polega na udzieleniu dotacji celowej z budżetu mogą korzystać spółki wodne. Rada gminy nie ma podstaw prawnych do zawężania kręgu podmiotów tylko do gminnej spółki wodnej, którym należy przyznać dotacje. To ustawodawca określił kto może taką dotację otrzymać. Zatem postanowienia uchwały ograniczające krąg podmiotów do gminnych spółek wodnych są sprzeczne z art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne.

Ograniczenie przyznawania dotacji z budżetu Gminy Kobylin jedynie do gminnych spółek wodnych, narusza konstytucyjną zasadę równości (art. 32 Konstytucji), zgodnie z którą wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Tymczasem rada gminy może określić, w drodze uchwały, zasady udzielania dotacji celowej spółkom wodnym, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

W § 4 ust. 3 uchwały Rada postanowiła „W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się złożenie wniosku w trakcie roku budżetowego w przypadku wystąpienia powodzi lub awarii urządzeń melioracyjnych”. Zamieszczenie w tym postanowieniu wyrażenia „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” oznacza, iż organ stanowiący nie określił wyczerpującego katalogu przesłanek dopuszczających złożenie wniosku w trakcie roku budżetowego i pozostawił Burmistrzowi ostateczną decyzję w tym zakresie.

W ten sposób Rada w istocie scedowała swoje kompetencje na organ wykonawczy – Burmistrza, podczas gdy przepis art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne wskazuje, iż to organ stanowiący ustala zasady udzielania dotacji, tryb postępowania o udzielenie dotacji na zadania własne z zakresu bieżącego utrzymania wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie i dofinansowanie inwestycji oraz sposób rozliczania dotacji.

Przepisy prawa miejscowego winny być formułowane w sposób jasny, wyczerpujący i uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego – zasada ta wyrażona została m.in. w wyroku NSA O/Gdańsk z 06.06.1995r. SA/Gd 2949/94. Zatem uchwały podejmowane przez organ

stanowiący – Radę Miejską winny zawierać sformułowania jasne i wyczerpujące oraz nie mogą zawierać postanowień o scedowaniu własnych uprawnień o charakterze wyłącznym na Burmistrza.

W postanowieniu § 4 ust. 6 uchwały Rada zdecydowała, iż: „W przypadku stwierdzenia uchybień formalnych bądź innych wad wniosku, Burmistrz wyznacza termin i wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia bądź uzupełnienia wniosku, podczas gdy przepis art. 164 ust. 5c przewiduje, iż to organ stanowiący ustala zasady udzielania dotacji, tryb postępowania o udzielenie dotacji na zadania własne z zakresu bieżącego utrzymania wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie i dofinansowanie inwestycji oraz sposób rozliczenia dotacji.

Zatem ww. postanowieniem Rada Miejska przekazała Burmistrzowi uprawnienie do określania jakie wady wniosku mogą być uzupełniane w toku postępowania poprzedzającego udzielenie dotacji przez co scedowała na organ wykonawczy wyłączne kompetencje do ustalania trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji, czym naruszyła przepisy art. 164 ust. 5c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne.

W § 7 ust. 3 przedmiotowej uchwały postanowiono: „W przypadku wykorzystania na realizację zadania tylko części przekazanej dotacji celowej, niewykorzystana część podlega zwrotowi na konto Gminy w terminie nie później niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania”

Sposób rozliczenia dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest uregulowany w ustawie o finansach publicznych w przepisach art. od 250 do 253. Przepisy art. 251 ustawy przewidują obowiązek zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku (ust. 1). W przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 263 ust. 2, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu w terminie 15 dni od dnia określonego w tej uchwale (ust. 2). W przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji (ust. 3).

Rada Miejska określiła w § 7 ust. 3 uchwały termin zwrotu dotacji w sposób odmienny niż uregulowany w art. 251 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji, a nie wykonania zadania. Termin wykonania zadania nie musi się pokrywać z terminem wykorzystania dotacji. Stosownie bowiem do przepisów art. 251 ust. 4 ustawy wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

W ocenie Kolegium w § 7 ust. 3 badanej uchwały nastąpiła modyfikacja przepisów ustawy o finansach publicznych, do której dokonania Rada Miejska nie miała uprawnień. Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może bowiem regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków NSA jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 25.03.2005 r., II SA/Wr 2572/02). W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

W § 9 przedmiotowej uchwały Rada Miejska Kobylin określiła sposób kontroli i oceny wykonywania zadania przez gminną spółkę wodną. W § 9 ust. 5 Rada postanowiła: „Na podstawie protokołu kontroli, w przypadku stwierdzenia niezgodności realizacji zadania z warunkami umowy, Burmistrz Kobyliny ma prawo do:

1. wezwania otrzymującego dotację do natychmiastowego usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości,
2. wstrzymania przekazania środków oraz rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym.”

Skutkiem tego każda ujawniona w toku kontroli, nawet niewielka niezgodność w realizacji umowy, daje Burmistrzowi prawo do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym, co jest zbyt daleko idącą sankcją wobec beneficjenta dotacji. Zatem postanowienie § 9 ust. 5 pkt 2 uchwały obejmujące wyrażenie „oraz rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym” wykracza poza delegację ustawową określoną w przepisie art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne uprawniającą do ustalania zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim niewątpliwie aktem jest uchwała Rady Miejskiej w Kobylinie w sprawie zasad udzielania dotacji celowej dla gminnej spółki wodnej działającej na terenie gminy Kobylin, będącej podmiotem nie zaliczanym do sektora finansów publicznych, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji celowej i sposobu jej rozliczania, nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisem art. 164 ust. 5c ustawy Prawo wodne.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Burmistrz zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe Burmistrz przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Burmistrz przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej, na zasadach określonych w ust. 1, uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej. Przedmiotową uchwałę przedłożono do organu nadzoru z uchybieniem w/w przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

Mając powyższe na uwadze stwierdzono jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

z up. Aniela Michalec  
Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska